

Vergaderjaar 2019–2020

35 554

Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Het Nederlandse publieke omroepbestel is enig in zijn soort. Het unieke eraan is dat programma's gemaakt worden door ledenorganisaties die midden in de samenleving staan. Zij vertegenwoordigen een breed scala aan visies en overtuigingen waar heel veel mensen zich toe aangetrokken voelen. De Nederlandse publieke omroep heeft daardoor een krachtige maatschappelijke worteling en zorgt vanuit die positie voor pluriformiteit in het aanbod. Met programma's die de veelkleurigheid aan overtuigingen, opvattingen en interesses op allerlei terreinen tonen, die ons een blik op de ander en op de wereld geven en die met vakmanschap gemaakt worden. De publieke omroep is van en voor iedereen en biedt een veilige plek voor verantwoord aanbod voor alle leeftijdsgroepen. Een plek waar ouders hun jonge kinderen met een gerust hart voor de televisie kunnen zetten. De waardering van het publiek voor de publieke omroep is groot. De publieke omroep vervult voor velen een onmisbare rol als betrouwbare bron van informatie en samenbindende factor in onze democratische samenleving, te midden van een almaar groter wordend informatieaanbod vanuit alle hoeken van de wereld. En dat vormt voor de regering de reden om te blijven staan voor een stevige Nederlandse publieke omroep.

Vroeger was de mediawereld overzichtelijk: er waren een paar televisiezenders en een handvol radiozenders onder de publieke vlag. Nu is de relatief kleine Nederlandse publieke omroep slechts een van de spelers in een enorm competitief veld, omringd door vele en met name grote kapitaalkrachtige internationale partijen. Daarnaast is het gebruik van media ingrijpend veranderd. De opkomst van snel mobiel internet en het succes van apparaten als tablets en smartphones geeft het publiek altijd en overal toegang tot media. Televisiekijken neemt nog steeds een belangrijke plaats in, maar kijk- en luisterpatronen verschuiven zichtbaar. Het publiek heeft tegenwoordig keuze uit oneindig veel media-aanbod. Deze veranderde omstandigheden stellen andere eisen aan de publieke

omroep. Om de publieke taak in een snel veranderend medialandschap te kunnen blijven vervullen moet de omroep zich continu vernieuwen: in de oriëntatie binnen het totale aanbod, in de keuzes in het aanbod en distributieplatforms en in de organisatie. Juist in het huidige snel veranderende en ingewikkelde medialandschap moet de publieke omroep krachtig en flexibel kunnen opereren om maatschappelijke betekenis te kunnen behouden.

Het is naïef te veronderstellen dat de publieke omroep (en overigens ook de andere Nederlandse media-aanbieders) zich vanzelf wel staande zal weten te houden in de toenemende concurrentie om de aandacht en interesse van het publiek. Uiteraard mag de publieke omroep vertrouwen ontlenen aan zijn eigen kracht, gebaseerd op maatschappelijke steun, kwaliteit en diversiteit. In die zin heeft de publieke omroep een intrinsieke kracht. Maar achterover leunen is er niet bij, want dan is het risico levensgroot dat de publieke omroep een speler in de marge wordt. Daarvoor zijn de ontwikkelingen te overrompend, te snel en te ingrijpend. In de mediabegrotingsbrieven van achtereenvolgens 2018¹ en 2019² en de Visiebrief van 15 juni 2019³ van het kabinet zijn die ontwikkelingen benoemd.

Zoals gezegd staat de regering voor een stevige publieke omroep en ziet zij het als haar taak om de publieke omroep ook in de toekomst in staat te stellen die stevige positie, te blijven innemen. Met behoud en versterking van die elementen die de historische kracht van de publieke omroep vormen: een open publieke omroep met een breed en pluriform, onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod voor iedereen. Daaraan kunnen worden toegevoegd vernieuwing, stabiliteit en samenwerking. Om dat te kunnen waarborgen zijn nieuwe maatregelen nodig.

Dit wetsvoorstel bevat de uitwerking van een aantal maatregelen dat is aangekondigd in de genoemde Visiebrief van het kabinet. Deze maatregelen zijn te groeperen onder de volgende doelstellingen (achter de doelstelling staat steeds het desbetreffende hoofdstuk van deze memorie van toelichting):

- versterken van de pluriformiteit van de landelijke publieke omroep (hoofdstuk 2);
- meer flexibele programmering en distributie (hoofdstuk 3);
- zorgen voor vermindering van het reclame-aanbod (hoofdstuk 4);
- versterken van de bestuurlijke organisatie (hoofdstuk 5); en
- meer aandacht voor regionale programmering (hoofdstuk 6).

Dit wetsvoorstel bevat de uitwerking van de in de Visiebrief aangekondigde maatregelen die wetswijziging vergen met het oog op invoering met ingang van de komende concessie- en erkenningperiode. Dit wetsvoorstel omvat daarmee niet alle in de Visiebrief voorgenomen maatregelen. Voor de meeste maatregelen die niet in dit wetsvoorstel worden meegenomen geldt dat voor de uitwerking hiervan geen wetswijziging nodig is. De maatregelen kunnen bijvoorbeeld worden uitgewerkt via een wijziging van het Mediabesluit 2008 of via prestatieafspraken met de NPO. Voor een aantal maatregelen geldt dat nadere uitwerking meer tijd vergt. Deze maatregelen zullen in een later wetsvoorstel worden meegenomen. In bijlage 1C van de mediabegrotingsbrief 2020⁴ is het zogenoemde spoorboekje te vinden. Hierin staat per maatregel aangegeven hoe deze zal worden uitgewerkt inclusief het

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VIII, nr. 31.

² Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 91.

³ Kamerstukken II 2018/19 32 827, nr. 157.

⁴ Mediabegrotingsbrief 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VIII, nr. 106.

bijbehorende tijdpad. Hierna zal de regering aan de hand van deze doelstellingen de diverse maatregelen in algemene zin toelichten. Vervolgens behandelt hoofdstuk 7 de gevolgen voor het toezicht. Hoofdstuk 8 behandelt de consultatie, hoofdstuk 9 de financiële gevolgen van de maatregelen en de hoofdstukken 10 en 11 gaan over respectievelijk de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de regeldrukeffecten. Daarna volgt in het artikelsgewijze deel een toelichting op de artikelen van het wetsvoorstel voor zover dat voor een goed begrip nodig is. In verband met de twee nieuwe taken voor het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat), wordt deze toelichting mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gegeven.

2. Versterking van de pluriformiteit

Ons landelijke publieke omroepbestel is gebouwd op het principe van externe pluriformiteit. Om dat te versterken wil de regering de ledeneisen bijstellen, de minimumcontributie verhogen en de budgetverhoudingen aanpassen. Daarnaast beoogt de regering de pluriformiteit en diversiteit van het publieke media-aanbod te versterken door het minimumaandeel externe producties in het publieke media-aanbod te verhogen. Deze maatregelen en de redenen daarvoor licht de regering hierna toe.

De grote kracht van de landelijke publieke omroep is de pluriformiteit van zijn aanbod. De programma's bieden voor elk wat wils, brengen en duiden het nieuws van dichtbij en ver weg, behandelen de grote en actuele thema's, gaan niet alleen voor het grote publiek, maar bedienen ook de kleinere doelgroepen met specifieke genres en onderwerpen. De diversiteit aan invalshoeken van waaruit zaken belicht worden is in vergelijking met veel andere media-aanbieders groot. Maar de basis van waaruit die pluriformiteit tot nu toe tot stand komt – de maatschappelijke worteling – en de wijze waarop dat diverse aanbod wordt aangeboden – de programmering en distributie – zijn aan slijtage onderhevig. Ledentallen als uitdrukking van de maatschappelijke binding staan onder druk en de wijze van programmering en distributie zijn nog in belangrijke mate geënt op traditionele zenders en sluiten nog niet optimaal aan bij veranderend mediagedrag van het publiek. Daarom stelt de regering de volgende maatregelen voor.

2.1. Een open en dynamisch bestel

De kracht van ons omroepbestel is de externe pluriformiteit. Daarmee wordt bedoeld dat pluriformiteit en gevarieerdheid van het programma-aanbod ingebracht worden door deelname van verschillende omroeporganisaties. Die worden uitgekozen op hun maatschappelijke worteling en onderscheidende missie en identiteit die tot uitdrukking komen in hun programmering. De regering vindt deze externe pluriformiteit principieel van grote waarde. Externe pluriformiteit vereist in de eerste plaats dat het bestel open blijft voor nieuwe toetreders en dat toetreden een reële mogelijkheid is en geen onmogelijke opgave. Externe pluriformiteit betekent in de tweede plaats dat omroepen, als ze eenmaal een plek hebben bemachtigd, ook onderscheidend blijven en hun profiel scherp en onderscheidend houden. Anders heeft externe pluriformiteit geen zin. Om de externe pluriformiteit te versterken, treft de regering de volgende maatregelen:

- Met ingang van de komende erkenningperiode moeten de omroepen jaarlijks rapporteren over de wijze waarop zij in het afgelopen jaar uitvoering aan hun missie en identiteit hebben gegeven en hebben bijgedragen aan de pluriformiteit. Volgens de wet leggen omroepen hun doelstelling, missie en identiteit vast in de statuten en die missie en identiteit moet herkenbaar terugkomen in het programma-aanbod.

Dat laatste moet bij een erkenningaanvraag ook aangetoond worden in een beleidsplan. Uiteindelijk is het de bedoeling dat hier ook een toets op plaatsvindt, die consequenties kan hebben voor de erkenning. De regering zal in de komende periode met de omroepen en het Commissariaat overleggen hoe dit op een werkbare manier vorm kan krijgen met het oog op toepassing in de erkenningperiode die aanvangt in 2027.

- De ledeneis voor een volwaardige erkenning voor aspirant-omroepen wordt verlaagd naar 50.000 leden. Nu geldt voor aspirant-omroepen dat zij moeten doorgroeien naar 150.000 leden om in de nieuwe erkenningperiode een plek in het bestel te behouden. Gelet op de verminderde bereidheid bij groepen in de samenleving om zich via een lidmaatschap aan een omroep te binden, lijkt de 150.000-ledeneis een onrealistisch hoge eis. Door de ledeneis voor huidig aspirant-omroepen te verlagen naar 50.000, blijft het publieke bestel daadwerkelijk open voor nieuwe toetreders.
- De ledeneis voor de bestaande omroeporganisaties met een erkenning wordt verlaagd naar 100.000. De ledeneis voor bestaande omroepen met een erkenning is nu 150.000. Maar ook zij hebben te maken met dalende ledenaantallen.
- Het ledental van minimaal 50.000 om aspirant te kunnen worden blijft gehandhaafd. Een minimum van 50.000 leden beschouwt de regering echt als ondergrens voor maatschappelijke legitimatie van een omroep. Met minder leden is er geen sprake meer van voldoende maatschappelijke steun.
- Het totale budget dat beschikbaar is voor de garantiebudgetten wordt op een andere manier verdeeld. De aanpassing van de ledeneisen leidt namelijk naar de mening van de regering tot andere budgetverhoudingen als het gaat om de garantiebudgetten. Immers, de verlaging van de ledeneis naar 50.000 voor de groep aspiranten die nu een voorlopige erkenning hebben, zou zonder budgetaanpassing betekenen dat deze aspiranten wanneer zij een volwaardige erkenning krijgen, meteen een garantiebudget ontvangen dat gelijk is aan dat van grote «stand alone»-omroepen. Bovendien moeten de aspirant-omroepen straks aansluiten bij een bestaande «stand alone»- of samenwerkings-omroep. In de huidige budgetsysteematiek zou dat er toe leiden dat er binnen de groep van samenwerkingsomroepen verschillen gaan ontstaan.
- Daarom wijzigt de regering de budgetverdeling. De nieuwe budgetverdeling wordt bepaald aan de hand van de verhouding 3: 2: 1, waarbij het soort organisatie waarvan op 1 januari 2016 sprake was, bepalend is voor het verhoudingsgetal dat aan een organisatie wordt toegekend. In deze nieuwe verhouding krijgen de huidige aspirant-omroepen bij definitieve toetreding 1, de «stand alone»-omroepen 2 en de samenwerkings- en gefuseerde omroepen 3.⁵ Het budget van aspirant-omroepen blijft 15 procent van een «stand alone»-omroep.

2.2. Andere legitimatiecriteria naast lidmaatschappen

In de afgelopen decennia zijn er diverse nieuwe omroepen bijgekomen.⁶ En als men kijkt naar het aantal leden dat de omroepverenigingen individueel en gezamenlijk hebben, dan is de conclusie dat een ledenbestel nog steeds van grote waarde is.⁷ Dat wil de regering handhaven,

⁵ Aspirant-omroepen zijn: WNL, PowNed en HUMAN. «Stand alone»-omroepen zijn: EO, MAX en VPRO. Samenwerkings- en gefuseerde omroepen zijn: KRONCRV, BNNVARA en AVROTROS.

⁶ Sinds 2015 zijn toegetreden: BNN, MAX, WNL, PowNed en HUMAN.

⁷ Ledenaantallen 2018 (bron: jaarverslagen): EO circa 300.000; KRONCRV 498.000; BNNVARA 467.702; AVROTROS circa 400.000; MAX 354.840; VPRO bijna 300.000; HUMAN 54.681; WNL bijna 50.000; PowNed 21.861.

leden blijven een belangrijke criterium om maatschappelijke worteling te meten. Maar vernieuwing is nodig. Ook omroepen zoeken relaties en samenwerking met verwante maatschappelijke instellingen.

Om de basis voor de maatschappelijke legitimatie te versterken, wil de regering de aanzet geven voor de mogelijkheid voor omroepen om hun maatschappelijke binding in aanvulling op ledentallen ook op andere manieren aan te tonen. Hiertoe heeft de regering in het wetsvoorstel de volgende maatregel opgenomen:

- In de eerstkomende erkenningperiode, die aanvangt in 2022, moeten omroepen in hun beleidsplan, als onderdeel van de erkenningaanvraag, aangeven waaruit hun binding in de samenleving blijkt anders dan uit het ledenaantal. Zo kunnen de omroepen aangeven op welke diverse manieren zij hun binding met de samenleving vormgeven en mensen aan zich weten te binden. Hierdoor ontstaat inzicht in wat er allemaal speelt en eventueel mogelijk is. De volgende stap is dan om te bepalen welke criteria geschikt zijn om met ingang van de erkenningperiode die aanvangt in 2027 daadwerkelijk toe te passen. Het vinden van geschikte criteria is bepaald niet eenvoudig. De criteria moeten betekenisvol zijn – ze moeten meer inhouden dan enkel «likes» op sociale media – en daarnaast werkbaar, controleerbaar en niet manipuleerbaar. Mede op basis van de beleidsplannen van de omroepen zal de komende tijd gezocht worden naar geschikte criteria en een geschikte systematiek om die criteria te toetsen. Gedacht kan worden aan een systematiek die vergelijkbaar is met die voor de subsidieverlening in het kader van de culturele basisinfrastructuur. In de cultuursector wordt al langer gewerkt met kwalitatieve criteria als voorwaarde voor subsidieverlening. Deze criteria worden vastgesteld in een ministeriële regeling, en uitgewerkt in een beoordelingskader door de Raad voor Cultuur. De Raad voor Cultuur adviseert vervolgens op de aanvragen van de cultuurinstellingen. Die adviezen vormen de basis voor de besluitvorming door de Minister van OCW. Een soortgelijke systematiek zou denkbaar kunnen zijn voor het landelijke publieke omroepbestel.

2.3. Een betekenisvolle ledenbijdrage

Vijf euro en tweeënzeventig cent per jaar. Dat is op dit moment de minimale jaarcontributie voor een omroepvereniging. Dit is een historisch gegroeid bedrag. Vroeger kon je voor tien gulden lid worden van een omroepvereniging, het zogenaamde «tientjeslid». Dat bedrag is slechts één keer – in 1998 – aan de hand van de inflatie verhoogd naar twaalf gulden en zestig cent. Omgerekend naar euro's vijf euro en tweeënzeventig cent. Daarna heeft er geen inflatiecorrectie meer plaatsgevonden. Een betekenisvolle bijdrage past bij maatschappelijke legitimatie. In de visie van de regering is het huidige bedrag – omgerekend zevenenveertig eurocent per maand – dat niet meer. Diverse omroepen hebben dat ook gezien en hanteren al langer een substantieel hoger bedrag. Daarom treft de regering de volgende maatregel:

- Het bedrag van de minimumcontributie wordt verhoogd naar € 8,50. De eventuele extra inkomsten uit de verhoogde ledenbijdragen kunnen gebruikt worden om de vereniging te versterken en te besteden aan het maken van programma's waarmee de vereniging zich vanuit haar identiteit en missie kan profileren. Daarbij heeft de regering zeker oog voor minder draagkrachtigen. Daarom wil de regering niet verder gaan dan een verhoging op basis van de inflatie volgens de consumentenprijsindex vanaf 1998, de laatste keer dat het bedrag van de minimumcontributie is aangepast. Dit resulteert in het bedrag van € 8,50 per jaar. Dit bedrag vindt de regering niet dusdanig hoog dat minder

draagkrachtigen in de samenleving zich het lidmaatschap van een omroeporganisatie niet zouden kunnen veroorloven.

In welke mate de verhoging leidt tot meer opzeggingen dan normaal of mensen afschrikt om lid te worden van een nieuwe omroepvereniging is niet te voorzien. De regering merkt hierover op dat tegenover de verhoging van de minimumcontributie maatregelen staan om de huidige ledeneisen te verlagen en om op termijn andere criteria naast lidmaatschap te hanteren voor het meten van de maatschappelijke binding van omroepen. De regering is voornemens om de ledenbijdrage in de toekomst voorafgaand aan elke erkenningperiode te indexeren.

2.4. Betere benutting van buitenproducenten

De externe pluriformiteit van het publiek bestel biedt ruimte aan verschillende geluiden in de samenleving via de verschillende omroeporganisaties. Dit betekent niet automatisch dat ook alle geluiden vertegenwoordigd zijn in het media-aanbod. Zoals ook de evaluatiecommissie landelijke publieke omroep in haar evaluatierapport over de jaren 2013 tot en met 2017 schrijft, komt in het totale aanbod de (culturele) diversiteit in de Nederlandse bevolking nog onvoldoende tot uitdrukking.⁸ Daardoor verliest de programmering aan creativiteit en vernieuwing. Nederland heeft buiten de publieke omroepen een goede creatieve industrie, die een bijdrage kan leveren aan de pluriformiteit van de publieke programmering. De omroepen, de een meer dan de ander, maken daar ook gebruik van door een deel van hun programma's buiten de deur te laten maken. En sinds 2016 kunnen buitenproducenten ook direct programma's voorstellen inbrengen bij de publieke omroep.

Wezenlijk voor de landelijke publieke omroep is (en blijft) dat het verzorgen van media-aanbod is voorbehouden aan omroeporganisaties en taakomroepen. Buitenproducenten kunnen via de NPO of op initiatief van de omroepen zelf worden betrokken bij het vervaardigen van media-aanbod. In beide situaties is de omroep verantwoordelijk voor het aanbod en ontvangt de omroep de publieke financiering en betaalt hij daaruit de derde partij voor het (co)produceren van dat media-aanbod.

Ondanks het feit dat er enkele verbeteringen nodig zijn in de praktische samenwerking, constateert de evaluatiecommissie dat deze mogelijkheid werkt en effect heeft. De evaluatiecommissie beveelt dan ook aan dit voort te zetten. De regering wil dat verder versterken door de volgende maatregelen:

- De regering verhoogt de verplichting om een bepaald deel van het totale budget dat bestemd is voor de verzorging van media-aanbod te besteden aan onafhankelijke producties van zestieneneenhalf naar vijftientwintig procent. In de Mediawet 2008 wordt de bandbreedte waarbinnen het percentage onafhankelijk product bepaald op tenminste tien en ten hoogste vijftientwintig procent. De aanpassing van het daadwerkelijke percentage onafhankelijk product wordt via een aanpassing van het Mediabesluit 2008 geregeld.
- De bestedingen aan media-aanbod dat betrekking heeft op sport en aan media-aanbod dat het karakter van een spel heeft tellen op dit moment niet mee bij het berekenen van het percentage. Voorgesteld wordt om deze bestedingen voortaan wel mee te laten tellen voor de berekening. Dat betekent dat het percentage van vijftientwintig toegepast wordt op een hoger totaalbudget, waardoor de taakstelling van de publieke omroep op dit vlak groter wordt.

⁸ Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep, Evaluatierapport NPO 2013 t/m 2017 «Samen voor het publiek belang», bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 827, nr. 156.

Vergroting van dit budget betekent niet dat er minder budget of zendtijd is voor de omroepen. Wel zal mogelijk het budget voor eigen producties minder worden. Omroepen kunnen zich echter ook via afspraken met buitenproducenten profileren, aangezien zij uiteindelijk vanuit hun publieke taak opdrachtgever zijn. Wel dienen hierover tussen de omroep en producent goede afspraken gemaakt te worden. Deze regering is met hen in gesprek om te komen tot een generieke set van afspraken die hierbij kunnen helpen.

3. Meer flexibele programmering en distributie

De regering wil meer ruimte voor de publieke omroep creëren om meer flexibel te kunnen programmeren en distribueren door deze minder afhankelijk te maken van het vullen van een verplicht aantal lineaire televisiezenders. Verder dient de toegevoegde waarde van de publieke omroep als platform voor kwaliteitsjournalistiek en betrouwbare onafhankelijke nieuwsvoorziening helderder tot uitdrukking te komen in de wettelijke taakopdracht. Deze maatregelen en de redenen daarvoor licht de regering hierna toe.

De introductie van de Mediawet 2008 stond in het teken van techniek-neutraliteit. Door de snel opkomende nieuwe distributietechnieken ontstonden nieuwe mogelijkheden om media-aanbod anders dan via de traditionele televisie- en radiozenders aan het publiek aan te bieden. De ontwikkeling van «on demand»-mogelijkheden, mobiele diensten en sociale media deed het publiek uitzwermen over nieuwe platformen, ieder op zoek naar zijn eigen mix van media-aanbod die aansloot bij zijn of haar persoonlijk voorkeuren. Hierdoor kreeg men toegang tot media-aanbod op elk moment van de dag en op elke plaats. De Mediawet 2008 stelde de publieke omroep in staat om in te spelen op deze nieuwe ontwikkelingen. Het gebruik van nieuwe distributietechnieken was niet langer een neventaak, maar werd vanaf dat moment een volwaardig onderdeel van de publieke taakuitvoering. Niettemin zijn de traditionele hoofdzenders nog in belangrijke mate de ruggengraat van de publieke omroep gebleven. De wijze van programmeren en productie van media-aanbod concentreert zich nog steeds rond de door de wet verplicht voorgescreven drie televisie- en vijf radiozenders. Dit heeft ook te maken met gegarandeerde posities van omroepen. Elke omroep moet zijn vaste aanspraken op geld en plaatsing op de netten en zenders gehonoreerd zien. Dat is terug te zien in de wijze van programmeren: die is nog steeds voor een groot deel geënt op het vullen van uitzendschema's op lineaire kanalen.

3.1. Meer flexibel programmeren: ruimte voor verschuiving van lineair naar «on demand»

De ontwikkelingen in techniek en mediagebruik door het publiek blijven in sneltreinvaart veranderen. Die ontwikkelingen maken het noodzakelijk om de invalshoek van waaruit geprogrammeerd wordt te verleggen naar inhoud en doelgroepen, waarbij distributie volgend is. Uitgangspunt moet zijn: welk aanbod beantwoordt aan de publieke taken en de behoefte van het publiek. En vervolgens is de vraag hoe dat aanbod het beste naar kijkers en luisteraars kan worden gebracht en welke distributievormen en platforms daarvoor het meest geschikt zijn. Voor veel mensen zijn lineaire radio- en tv-zenders nog steeds vertrouwde kanalen. Maar meer en meer stellen kijkers en luisteraars daarnaast of in plaats daarvan hun persoonlijke aanbodmix samen en nemen daar «on demand»-kennis van. Dat vergt een overkoepelende, inhoudelijke programmeer-, productie- en distributiestrategie, iets waar ook de evaluatiecommissie in haar analyse op aandringt. Binnen een dergelijke strategie ontstaat ook voor omroepen

meer ruimte om in te zetten op datgene waar ze sterk in willen zijn en waarmee ze zich kunnen profileren. De ene omroep zal liever nog vooral televisieprogramma's willen blijven maken, de ander zal zich willen specialiseren in het verzorgen van content op «on demand»-aanbodkanalen. Daarvoor is manoeuvreerruimte nodig. Om die te bieden treft de regering de volgende maatregelen:

- De verplichting om ten minste drie lineaire algemene televisienetten te verzorgen wordt aangepast naar ten minste twee. Hiermee wordt meer flexibiliteit voor de NPO gecreëerd in programmafinanciering en distributie van media-aanbod. Deze budgettaire ruimte kan worden ingezet om de voortgaande ontwikkeling van non-lineair programmeren te faciliteren.
- Dit mag echter niet tot verlies leiden van een bepaald basisaanbod en garanties ten aanzien van de universele toegankelijkheid van het media-aanbod. Die is nu voor de huidige drie algemene landelijke televisiezenders verzekerd door de «must carry»-verplichting voor pakketaanbieders en de garantie op landelijk dekkende frequentieruimte. Deze garanties blijven op het huidige niveau gehandhaafd.
- Een voorgenomen besluit van de NPO om een wijziging aan te brengen in het aantal te verzorgen lineaire algemene televisienetten heeft naast consequenties voor de «must carry»-verplichting ook gevolgen voor het frequentiegebruik. Daarom dient de NPO voorafgaand aan een dergelijk besluit met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat af te stemmen wat de consequenties zijn voor de aan de NPO verstrekte vergunning voor digitale omroep.

3.2. Sterke en onafhankelijke (onderzoeks)journalistiek

Tot de kerntaken van de publieke omroep behoren de dagelijkse nieuwsvoorziening, de duiding van het nieuws en het onderzoeken van de feiten en achtergronden. De regering wil deze journalistieke taak verhelderen en beter tot uitdrukking brengen in de wettelijke taakopdracht. De redenen daarvoor zijn de volgende.

De rol van kwalitatieve, betrouwbare journalistiek is van eminent belang in onze democratische samenleving. Deze rol verdient aandacht. Want zo vanzelfsprekend is het tegenwoordig niet meer dat we kunnen vertrouwen op de aanwezigheid van voldoende goede en betrouwbare bronnen die nieuws duiden, politiek en overheid kritisch volgen, net even dieper graven, misstanden aan de kaak stellen en context geven. Maar verdienmodellen veranderen en daar dreigt met name de onderzoeksjournalistiek de dupe van te worden. Het is niet voor niets dat het kabinet bevordering van de onderzoeksjournalistiek tot een centraal thema in de paragraaf over media in het regeerakkoord heeft gemaakt en maatregelen neemt om met name de onderzoeksjournalistiek te versterken.

Het nieuws en de actualiteitenrubrieken van de publieke omroep zijn herkenbare, vertrouwde en betrouwbare onderdelen van de dagelijkse nieuwsvoorziening. De publieke omroep biedt een brede journalistieke programmering die niet alleen aandacht besteedt aan actuele gebeurtenissen en thema's en de achtergronden en context daarvan, maar ook aan maatschappelijk relevante gebeurtenissen en affaires die niet aan de oppervlakte liggen en aan het zicht onttrokken zijn. Daarbij is het de specifieke opdracht van de publieke omroep om in de journalistieke programmering als geheel de meningen en standpunten van alle groepen in de samenleving te reflecteren en representeren. En het publiek moet er op kunnen vertrouwen dat de nieuws- en informatievoorziening onafhankelijk, eerlijk en onpartijdig is. Daarin ligt bij uitstek de publieke meerwaarde van de publieke omroep. Vanuit die positie kan de publieke omroep bijdragen aan versterking van de hele journalistieke infrastructuur

door open te staan voor en op zoek te gaan naar samenwerking met andere journalistieke partijen in de sector.

De regering bevordert en ondersteunt onderzoeksjournalistiek met een structurele bijdrage van vijf miljoen euro per jaar. Deze middelen worden via het Stimuleringsfonds voor de journalistiek en het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten verdeeld. Het gaat dan om regelingen waarmee onderzoeksjournalistieke producties worden gestimuleerd en investeringen worden gedaan in de talentontwikkeling en professionalisering van journalisten. Tevens wordt ingezet op innovatie van de journalistieke infrastructuur in Nederland. De nadruk ligt hierbij op regionale en lokale journalistiek.

Aanvullend wil de regering de publieke waarde van de publieke omroep als platform voor kwaliteitsjournalistiek en betrouwbare onafhankelijke nieuwsvoorziening verhelderen. Daarvoor stelt de regering de volgende maatregel voor:

- In de wettelijke beschrijving van de taakopdracht van de publieke omroep wordt journalistiek als onderdeel expliciet toegevoegd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de hierboven genoemde nieuws- en actualiteitenprogramma's. In het bijzonder behoort tot de journalistieke taakopdracht de kritische en diepgaande journalistiek die onderzoeksjournalistiek wordt genoemd.⁹

4. Vermindering van het reclame-aanbod

De regering wil stapsgewijs toewerken naar een reclamevrije landelijke publieke omroep. Te beginnen bij het halveren van het aandeel reclame op de lineaire televisiekanalen, het niet langer toestaan van reclame rond televisieprogramma's voor kinderen en het beëindigen van reclame rond alle non lineaire video-aanbod.

Allereerst is de regering van mening dat de landelijke publieke omroep een veilige en non commerciële plaats moet zijn voor het publiek.

Daarnaast zijn de financiële randvoorwaarden voor de publieke omroep, met name daar waar het de reclame-inkomsten aangaat, al enkele jaren ongunstig. De NPO kon lange tijd bouwen op de Ster-inkomsten als een betrouwbare, stabiele en voorspelbare bron voor de financiering van de publieke omroep. De afgelopen jaren bleek dat dit geen zekerheid is. De Ster-inkomsten daalden in de afgelopen tijd fors en bleken steeds moeilijker in te schatten. Bovendien zat er geen geld meer in de Algemene Mediareserve om de gaten te dichten. De reclame-inkomsten van de Ster worden toegevoegd aan de mediabegroting en vormen tezamen met de rijksmediabijdrage het budgettaire kader. Door de grilligheid van de Ster-inkomsten is betrouwbaar begroten steeds lastiger geworden, met budgettaire tegenvallers als gevolg. Optie is dan om aan de zuinige kant te begroten, maar dan bestaat het risico dat er onnodig fors gesneden moet worden in het budget van de publieke omroep. Al met al geen goede basis voor een stabiele financiering.

De ontwikkelingen op de reclamemarkt gaan meer en meer in de richting van minder reclame op lineaire kanalen en meer naar gepersonaliseerde reclame op «on demand»-platforms. Automatisch geplaatste advertenties op basis van algoritmen en gebaseerd op gegevens over persoonlijk kijk-,

⁹ Nader gedefinieerd in «Onderzoeksjournalistiek in Nederland», dat in 2018 i.o.v. het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is uitgevoerd (DSP i.s.m. prof. dr. Henri Beunders. *Onderzoeksjournalistiek in Nederland. Verkenning en analyse*. 2018. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/19/onderzoeksjournalistiek-in-nederland>).

luister- en surfgedrag nemen aan belang toe. Dit zijn ontwikkelingen waarvan de regering meent dat die niet langer vanzelfsprekend passen bij de publieke omgeving van de publieke omroep.

De regering heeft als perspectief dat de publieke omroep op termijn reclamevrij wordt. De regering heeft meerdere scenario's daarvoor onderzocht. De financiële impact van dit lange termijn perspectief is immers groot. Een scenario waarin abrupt een einde komt aan reclame bij de publieke omroep heeft onverantwoord grote financiële risico's voor de continuïteit. Deze stap in één keer zetten, vindt de regering dan ook onverstandig en onhaalbaar. Daarom is zorgvuldig gekeken naar de financiële impact van verschillende stappen om de publieke omroep minder afhankelijk te maken van reclame-inkomsten om uiteindelijk uit te komen bij een reclamevrije publieke omroep.

Op basis daarvan stelt de regering de volgende maatregelen voor de landelijke publieke mediadienst voor:

- Het aandeel reclame op de televisieprogrammakanalen wordt gehalveerd. Gedurende de volgende erkenningperiode wordt stapsgewijs toegewerkt naar een halvering van het wettelijk toegestane aantal reclameminuten op de lineaire televisieprogrammakanalen van de landelijke publieke mediadienst. Het maximumpercentage reclame-aanbod is nu tien procent, de nieuwe norm wordt vijf procent. Het blijft daarbij gaan om een percentage ten opzichte van de totale duur van het aanbod op een televisieprogrammakanal per jaar. Uitgangspunt voor de halvering binnen de volgende erkenningperiode is gelijkmatige afbouw in jaarlijkse stappen van één procent. Het stapsgewijs toewerken naar een halvering van het wettelijk toegestane aantal reclameminuten maakt mogelijk dat de reclamemarkt zich hieraan aanpast. Het nieuwe gehalveerde percentage reclame-aanbod wordt vastgelegd in het Mediabesluit 2008. Dit geldt ook voor de stapsgewijze verlaging met aanvullend de regeling dat bij de jaarlijkse stap door de Minister binnen een bandbreedte van één procent hoger of lager rekening kan worden gehouden met de actuele situatie rond de financiering van de landelijke publieke mediadienst. Daarbij valt te denken aan de ontwikkeling van de reclame-inkomsten, de benodigde financiering van het wettelijk gegarandeerde minimumbudget van de landelijke publieke omroep en het aanvullen van de Algemene Mediareserve, met inachtneming van de verwachte opgaven voor het komende jaar. Voor de wijziging van het Mediabesluit 2008 die ziet op de stapsgewijze verlaging zal een voorhangprocedure gelden.
- Reclame rond televisieprogramma-aanbod dat in het bijzonder is bestemd voor kinderen jonger dan twaalf jaar is niet langer toegestaan.
- Alle reclame rond non-lineair video-aanbod wordt beëindigd. Dit geldt voor de mediadienst op aanvraag die is bestemd voor de catch-up van programma's van de landelijke publieke omroep en voor non-lineair video-aanbod op de overige non-lineaire aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep.

Met deze maatregelen ontstaat een geleidelijke overgang die het voor de landelijke publieke omroep mogelijk maakt om zich gefaseerd in te stellen op de nieuwe situatie. Bovendien dringen deze maatregelen commerciële prikkels in het systeem terug. Met de gekozen maatregelen wordt bereikt dat kinderen niet meer geconfronteerd worden met reclame bij de publieke omroep en dat er geen informatie over persoonlijk mediagedrag verzameld en gebruikt wordt voor commerciële doeleinden. De maatregelen zullen naar verwachting resulteren in een geschatte inkomstenderving van gemiddeld 46 miljoen euro per jaar gedurende de concessieperiode 2022–2026.

5. Versterken van de bestuurlijke organisatie

Het samenspel en de doelmatigheid binnen de organisatie van de publieke omroep moeten beter. Daarom brengt de regering meer balans in de organisatie door een versterkte rol voor het college van omroepen (hierna: college) en ondersteuning van de rol van de raad van toezicht van de NPO. Geïntegreerde verslaglegging en effectiever toezicht op de omroepbrede gedragscode door het Commissariaat verbeteren de doelmatigheid. De erkenningverlening wordt mede afhankelijk van een sobere, doelmatige en evenwichtige inrichting van de bestuurlijke organisatie. De redenen voor deze maatregelen licht de regering hierna toe.

Het Nederlandse publieke bestel is uniek. Maar het kent ook zijn ingewikkelheden waardoor dingen niet optimaal verlopen. Het programmeerproces is complex, het toezicht is op onderdelen verspreid en er zijn meerdere verantwoordingsmomenten en -documenten. Al deze zaken hebben in de loop der tijd hun specifieke en legitieme ontstaansredenen gehad. Maar in de huidige situatie vormen ze steeds meer een belemmering voor een slagvaardige en doelmatig opererende publieke omroep. Daarom stelt de regering de volgende maatregelen voor.

5.1. Versterking van de rol van het college van omroepen

Uit de bevindingen van de evaluatiecommissie blijkt dat alle betrokkenen binnen de landelijke publieke omroep het programmeerproces complex vinden. Er bestaat bij alle partijen ontevredenheid. Bij de omroepen over de te grote macht en invloed van netmanagers en ondoorzichtige besluitvorming, bij netmanagers over een tekort aan voldoende program-mavoorstellen ter realisatie van de afgesproken programmatische- en bereiksdienststellingen. Als achtergrond benoemt de evaluatiecommissie het ontbreken van een constructief gesprek over realisering van gezamenlijke doelstellingen en het feit dat sinds de vorige belangrijke wetswijziging van 2016 de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden in het proces nog niet als vanzelfsprekend worden ervaren. Er zijn nog te veel schermutselingen over taken en bevoegdheden. Het loopt daardoor allemaal te stroef en minder flexibel dan noodzakelijk is voor een slagvaardige publieke omroep. En die slagvaardigheid is broodnodig, gelet op de dynamiek van het medialandschap. Als er geen goede chemie is tussen de NPO en de omroepen, dan is uiteindelijk het publiek de verliezer. Dan valt de programmering als los zand uit elkaar, zal de publieke omroep de aansluiting met en de interesse van het publiek verliezen.

De regering wil een betere balans aanbrengen, om zo het samenspel binnen de publieke omroep te bevorderen. Alle partijen moeten in het gezamenlijke belang van een sterke en slagvaardige publieke omroep hun rol kunnen spelen. Daarvoor is het naar de mening van de regering niet nodig om ingrijpende veranderingen in de structuur aan te brengen. De onderscheiden taken en verantwoordelijkheden van de verschillende geledingen in het bestel zijn adequaat en duidelijk geregeld in de wet. De hoofdstructuur is goed, maar de invulling kan op onderdelen beter. De pijn zit vooral in het gegeven dat de omroepen te weinig betrokkenheid en verantwoordelijkheid voelen bij het uitzetten van de strategische en programmatische koers. Daar kan binnen de huidige structuur wat aan gedaan worden. Daartoe heeft de regering de volgende maatregelen in het wetsvoorstel opgenomen:

- Het college krijgt een versterkt adviesrecht bij de vaststelling van het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst van de NPO. Nieuw wordt een adviesrecht over de jaarplannen met de programmeerstrate-

gie in het kader van het Coördinatiereglement van de NPO. Slagvaardige besluitvorming blijft mogelijk door voorschriften voor een redelijke termijn voor het uitbrengen van een advies, en – in voorkomend geval – het horen van het college. Wanneer raad van bestuur en college er niet uit komen is er een instemmingsrecht van de raad van toezicht. Door deze maatregel kunnen omroepen ook in de jaarcyclus vanuit hun profiel, missie en identiteit de NPO adviseren. Dit complementeert de maatregel dat omroepen moeten rapporteren over de wijze waarop zij in het afgelopen jaar uitvoering aan hun missie en identiteit hebben gegeven en hebben bijgedragen aan de pluriformiteit.

- Geregeld wordt dat de raad van toezicht en het college ten minste tweemaal per jaar overleggen, bijvoorbeeld in aansluiting op de begroting- en verantwoordingscyclus. Ook is geregeld dat de raad van toezicht werkt met gevoel voor het krachtenveld waarin de landelijke publieke mediadienst functioneert en rekening houdt met de belangen van de omroepen. De taakopdracht van de raad van toezicht is met de laatste wetswijziging in 2016 verbreed. De raad ziet toe op de uitvoering van de publieke mediaopdracht, de werkzaamheden van de raad van bestuur en de algemene gang van zaken in de organisatie van de NPO en staat de raad van bestuur met advies ter zijde. Bij dit alles neemt de raad van toezicht het gemeenschappelijke belang van de landelijke publieke mediadienst in acht. De genoemde maatregelen zijn een aanvulling hierop. Zij dragen er aan bij dat er meer wederzijds begrip en acceptatie ontstaat over elkaars rol en positie en dat er goed vertrouwen bestaat om tot optimale samenwerking te komen.

5.2. Transparantie: integrale verantwoording over doelmatigheid en doeltreffendheid

Wie met publieke middelen een publieke taak uitvoert moet transparant zijn. Dat geldt ook voor de publieke omroep. Op dit moment legt de publieke omroep op verschillende momenten en in verschillende documenten verantwoording af over de uitvoering van zijn taak en de besteding van de middelen. Maar een integraal beeld komt hieruit niet goed naar voren. De regering wil daar verbetering in aanbrengen door toe te werken naar één integrale rapportage waarin zowel over de programmatische prestaties, afspraken en verplichtingen als over doelmatigheid en doeltreffendheid verslag wordt gedaan. De regering treft daarvoor de volgende maatregelen:

- De NPO heeft op grond van de Mediawet 2008 al de taak om in het bestuursverslag in het bijzonder aandacht te besteden aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkwijze. Het regering stelt voor het Commissariaat toezicht te laten houden op deze bepaling. Het Commissariaat kan er dan op toezien dat de NPO in voldoende mate rapporteert over de doelmatigheid en doeltreffendheid.
- De NPO rapporteert op grond van de Mediawet 2008 al over de realisering van de doelstellingen in de jaarlijkse terugblik. Voorgesteld wordt daaraan toe te voegen dat daarbij ook verantwoording plaatsvindt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van die realisering. Het Commissariaat ziet al toe op de naleving van de rapportageverplichting. Dit toezicht gaat dus ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de realisering omvatten.

5.3. Bundeling van toezicht

De NPO stelt op grond van artikel 2.3 Mediawet 2008 een gedragscode vast die ziet op aanbevelingen voor de bestuurlijke organisatie, een beloningskader, gedragsregels voor intern handelen van bestuurders en medewerkers, gedragsregels voor publieke en transparante verant-

woording en verslaglegging en procedures voor de behandeling van meldingen en vermoedens over mogelijke misstanden. Op dit moment ligt het toezicht op de naleving van deze gedragscode bij de NPO zelf. De NPO heeft hiervoor een commissie integriteit publieke omroep (CIPO) in het leven geroepen. CIPO heeft echter geen formele handhavingsinstrumenten. Daarnaast houdt het Commissariaat ook toezicht op de governance en interne beheersing op grond van artikel 2.142a en 2.178 van de Mediawet. Dit versnipperde toezicht leidt in de praktijk tot onduidelijkheid bij de omroepen.

Om het toezicht effectiever te maken en versnipperd toezicht tegen te gaan, stelt de regering de volgende maatregel voor:

- Het toezicht op de eigen gedragscode van de publieke omroep wordt aan het Commissariaat opgedragen. Het Commissariaat heeft een formeel instrumentarium tot zijn beschikking om handhaving van de gedragscode te bewerkstelligen en kan daarmee effectief toezien op de naleving van de gedragscode. De gedragscode zal, net als in de huidige situatie, worden vastgesteld door de NPO in samenwerking met de omroepen. De gedragscode heeft betrekking op de governance van omroeporganisaties, een onderwerp dat raakt aan de interne organisatie en om die reden in veel sectoren via zelfregulering wordt geregeld. Dat nu het toezicht op de gedragscode bij de formele toezichthouder wordt belegd is al een forse stap. Verdere betrokkenheid van het Commissariaat bij het vaststellen van de gedragscode is volgens de regering niet wenselijk.

5.4. Passende bestuurlijke inrichting van omroeporganisaties

Verder is de regering van mening dat de inrichting van de verschillende organisaties binnen de landelijke publieke mediadienst moet passen bij de publieke taak en financiering. Het is onwenselijk dat publieke organisaties, zoals omroepen, topzwaar worden ingericht, met veel bestuurlijke grootverdieners, als de personele en budgettaire omvang daar niet bij past. Daarom stelt de regering de volgende maatregel voor:

- Aan de eisen die in artikel 2.142a Mediawet 2008 gesteld worden aan de bestuurlijke inrichting van de omroeporganisaties wordt toegevoegd dat die bestuurlijke inrichting sober, doelmatig en evenwichtig is. Omroepen zullen dat in hun aanvraag voor een erkenning moeten aantonen. Kunnen zij dat niet, dan zal de omroeporganisatie niet voldoen aan de eisen die de wet stelt en dat is een grond om een erkenning te weigeren. Aan artikel 2.142a wordt ook een lid toegevoegd dat de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur nader te omschrijven wanneer sprake is van een sobere, doelmatige en evenwichtige inrichting.

6. Meer aandacht voor regionale programmering

De regering benadrukt belang, beschikbaarheid en zichtbaarheid van de nieuws- en informatievoorziening van de regionale publieke omroepen. De regionale publieke omroepen zijn organisaties die midden in de samenleving staan. Zij verzorgen nieuws en ander aanbod over wat zich dicht bij huis afspeelt; over de provincie, streek en stad waar mensen zich thuis en betrokken bij voelen. Zij berichten over zaken waar in de grote landelijke media niet altijd aandacht voor is, maar die in het leven van mensen een grote rol spelen. Regionale omroepen zijn waakhonden van de decentrale democratie: ze informeren over besluitvorming, stellen onderwerpen aan de orde, lichten tegels en zijn de kritische controleurs van de decentrale overheid. Het belang hiervan neemt alleen maar toe. We staan in Nederland voor grote gezamenlijke uitdagingen, bijvoorbeeld als het gaat om energietransitie en maatschappelijke zorg, waarbij steeds

meer taken en verantwoordelijkheden aan decentrale overheden worden toevertrouwd. De dertien regionale omroepen zijn bovendien een podium voor regionale cultuur en sport én fungeren als kraamkamer waar talenten de kans krijgen om ervaring op te doen – of het nu tv-presentatoren, documentairemakers of dj's zijn.

De nabijheid tot hun publiek is wat de regionale publieke omroepen zo onderscheidend maakt. Ook de Raad voor Cultuur onderstreept het belang van regionale publieke omroepen in zijn recente advies over de Visiebrief van het kabinet.¹⁰ Volgens de raad werken de programma's van de regionale publieke omroep verbindend tussen verschillende bevolkingsgroepen en zijn de lokale en regionale journalistieke en achtergrondprogramma's onmisbaar voor controle op decentrale overheden.

De meerwaarde van de regionale publieke omroepen staat voor de regering kortom buiten kijf. Tegelijkertijd erkent de regering dat er uitdagingen zijn voor de regionale publieke omroepen. De veranderingen in medialandschap en -gebruik hebben immers ook effect op hen.^{11, 12} De regering stelt mede in het licht daarvan voor om de aandacht voor het regionale publieke media-aanbod te versterken. Daarvoor stelt de regering in dit wetsvoorstel de volgende maatregelen voor:

- Regionale publieke omroepen krijgen de mogelijkheid om hun media-aanbod rechtstreeks beschikbaar te stellen aan de NPO voor plaatsing op een landelijk aanbodkanaal.
- Televisieprogramma's van de regionale publieke omroepen kunnen door regionale publieke omroepen beschikbaar worden gesteld voor terugkijken via de kosteloze catch-up dienst van de NPO.

Met de eerstgenoemde maatregel schept de regering meer ruimte voor regionale programmering binnen de programmering van de landelijke publieke omroep, zoals aangekondigd in de Visiebrief. Dit is belangrijk, omdat plaatsing van regionale programmering op de aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep voor meer zichtbaarheid van en aandacht voor dit belangrijke aanbod zal zorgen, zoals beoogd door de regering.

Het is bovendien een noodzakelijke stap in het voornemen van de regering uit de Visiebrief om op termijn het derde net om te vormen tot een kanaal waarvan het zenderprofiel overwegend gericht is op aanbod met een regionaal karakter («NPO Regio»). Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 8 juli 2020, starten de NPO en RPO per 1 januari 2021 met NPO Regio, middels een aaneengesloten blok regionale programmering van twee uur op NPO2.¹³

De tweede maatregel maakt mogelijk dat de programmering van de regionale publieke omroepen beschikbaar komt voor terugkijken via de catch-up dienst van de NPO. Op deze manier kan de toegankelijkheid van de regionale publieke mediavoorzieningen worden versterkt. De regionale publieke omroepen kunnen hun programma-aanbod daartoe aanleveren bij de NPO. De NPO is verplicht het aangeleverde programma-aanbod van de regionale publieke omroepen vervolgens op te nemen in de catalogus van de catch-up dienst, zodat het beschikbaar komt voor terugkijken. Het aangeleverde programma-aanbod dient met voldoende gebruiksrechten door de regionale publieke omroep te worden aangeleverd, en moet voldoen aan de toepasselijke technische specificaties. De kosten voor het

¹⁰ Raad voor Cultuur, «Advies over kamerbrief toekomst publieke omroep», 5 september 2019, www.cultuur.nl.

¹¹ Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, «Op het tweede gezicht», juni 2018.

¹² Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, «Pas op! Breekbaar», april 2018.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 32 827, nr. 197.

zorgdragen voor voldoende gebruiksrechten vallen ten laste van de regionale publieke omroep die het programma-aanbod ter beschikking stelt. De NPO is verantwoordelijk voor de distributie van het programma-aanbod. De kosten voor distributie (waaronder kosten voor techniek) komen daarom ten laste van de NPO.

7. Toezicht en handhaving

Het Commissariaat krijgt er met dit wetsvoorstel twee taken bij. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld het toezicht op de gedragscode van de NPO zoals bedoeld in artikel 2.3 Mediawet 2008, bij het Commissariaat te beleggen. Daarnaast stelt de regering voor het Commissariaat toe te laten zien op het bestuursverslag van de NPO. Het Commissariaat kan er dan op toezien dat de NPO voldoende rapporteert over de doelmatigheid en doeltreffendheid. Hiertoe wordt dit artikel niet langer uitgezonderd in artikel 7.11 van de Mediawet, waarin het toezicht van het Commissariaat wordt geregeld.

8. Consultatie

Over de inhoud van dit wetsvoorstel zijn de NPO en RPO, de Ster en het college van omroepen (hierna: het college) geconsulteerd. Hieronder zullen de belangrijkste punten worden besproken.

De NPO en het college verzochten in hun reactie om in het wetsvoorstel te expliciteren dat de kosten van het media-aanbod van regionale omroepen op NPO Start deels bij de regionale omroepen zelf komen te liggen. Dit heeft geleid tot het verduidelijken van de memorie van toelichting op dit punt.

Ook verzochten beide partijen om niet in de gedragscode van de NPO te regelen dat de bestuurlijke inrichting van de omroepen sober, doelmatig en evenwichtig dient te zijn. Dit is in het wetsvoorstel uit de gedragscode gehaald en geregeld in artikel 2.142a, waarop het Commissariaat toezicht houdt.

Het college verzocht daarnaast de ledenbijdrage niet jaarlijks te indexeren omdat dit zal leiden tot hoge administratieve lasten. In de memorie van toelichting is opgenomen dat de regering voornemens is de ledenbijdrage elke erkenningsperiode, dus iedere vijf jaar, te indexeren.

Met betrekking tot het beleggen van het toezicht op de gedragscode van de NPO bij het Commissariaat, vraagt de NPO of dit toezicht kan worden ondergebracht bij een externe commissie. Dit heeft niet de voorkeur van de regering. Het Commissariaat heeft als formele toezichthouder meer handhavingsinstrumenten. Ook zorgt deze maatregel ervoor dat het toezicht eenduidig bij het Commissariaat is belegd.

Tot slot hebben zowel de NPO als het college gereageerd op het voorstel tot uitbreiden van het adviesrecht van het college en de uitbreiding van de taken van de raad van toezicht. De NPO geeft aan geen voorstander te zijn van deze wijziging. Het college ziet de bevoegdheden graag verder uitgebreid. Deze reacties hebben niet geleid tot een wijziging. Bij de vaststelling van het wetsvoorstel is rekening gehouden met een balans tussen inspraak voor de omroepen en de sturende rol van de NPO.

Tot slot heeft de RPO gereageerd op de toegestuurde wetteksten. De RPO zou graag een stevigere versie van NPO Regio in het wetsvoorstel zien. Zo stelt de RPO voor de NPO te verplichten het media-aanbod dat door regionale omroepen wordt aangeleverd te plaatsen op één van de

aanbodkanalen van de landelijke publieke mediadienst. De NPO verplichten al het aangeleverde aanbod van regionale media-instellingen te plaatsen doet in de ogen van de regering geen recht aan de coördinerende taken van de NPO. Overigens is in het wetsvoorstel wel voorzien in een verplichting voor de NPO om media-aanbod van een regionale omroep te plaatsen op het catch-upkanaal.

9. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de Rijksbegroting. De wens van de regering om reclame op de publieke omroep te verminderen, leidt tot inkomstenderving. De regering heeft besloten deze inkomstenderving gedeeltelijk te compenseren uit de structurele verhoging van het minimumbudget met 40 miljoen euro. De overige benodigde financiële middelen zullen in overleg met de NPO en het college van omroepen uit extra inkomsten of besparingen gegenereerd moeten worden, waarbij de programmering moet worden ontzien.

Daarnaast krijgt het Commissariaat er met dit wetsvoorstel twee taken bij. Het Commissariaat wordt bekostigd vanuit de Rijksbegroting en uit de bijdragen in de toezichtkosten die commerciële media-instellingen op grond van de wet betalen aan het Commissariaat. Bij de uitwerking van de nieuwe taken zal worden gekeken naar de financiële consequenties ervan. Daarbij zal ook worden gekeken naar de wijze van bekostiging. Indien de nieuwe taken leiden tot een hogere bijdrage vanuit de Rijksbegroting, dan zal die worden bekostigd via het artikel 15 over media.

10. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het Commissariaat heeft het wetsvoorstel getoetst op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en heeft daarbij een aantal opmerkingen meegegeven. Ten eerste uit het Commissariaat zijn zorgen over de directe afdracht van Ster-inkomsten aan de NPO. Het Commissariaat vreest dat dit de onafhankelijkheid van de publieke omroep bedreigt. Dit onderdeel is na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State uit het voorstel geschrapt, zodat verdere behandeling van de opmerking van het Commissariaat achterwege kan blijven.

Daarnaast acht het Commissariaat het voor de uitvoerbaarheid van het toezicht op de gedragscode van de NPO wenselijk dat zij bij de totstandkoming van de gedragscode wordt betrokken. De regering deelt deze wens niet. De gedragscode heeft betrekking op de governance van omroeporganisaties, een onderwerp dat in veel sectoren via zelfregulering wordt geregeld. Dat nu het toezicht op de gedragscode bij de formele toezichthouder wordt belegd is al een forse stap. Verdere betrokkenheid van het Commissariaat is wat betreft de regering niet wenselijk.

Voorts verzoekt het Commissariaat om artikel 2.34, waarin wordt bepaald dat het media-aanbod van de omroepen hun missie en identiteit weerspiegelt, uitgezonderd wordt van hun toezicht. Het artikel wordt op dit punt echter niet gewijzigd in dit wetsvoorstel. Er is dan ook geen reden dit artikel nu uit te zonderen.

Vervolgens maakt het Commissariaat een aantal opmerkingen met betrekking tot de nieuwe verslagverplichting van de NPO om in de terugblik te rapporteren over de doelmatigheid van de prestatieovereenkomsten. Het Commissariaat vraagt zich af wat het doel is van deze bepaling. Het doel van de nieuwe verslagverplichting is het creëren van inzicht in de mate waarin de NPO erin slaagt de prestatieafspraken te realiseren en de middelen die hij daarvoor inzet. Voor deze verant-

woording zijn geen gegevens uit de jaarrekeningen nodig. Het koppelen van de terugblik aan de jaarrekening, waar het Commissariaat om vraagt, is dan ook niet noodzakelijk.

Met betrekking tot artikel 2.72, eerste lid, onderdeel a merkt het Commissariaat op dat regionale omroepen op grond van artikel 2.71 kunnen samenwerken met lokale omroepen. Deze opmerking heeft geleid tot een verduidelijking in het eerstgenoemde artikel.

Bij artikel 2.73, dat regelt dat de regionale omroepen hun media-aanbod mede mogen ontwikkelen voor de landelijke publieke omroep merkt het Commissariaat op de zinsnede «de artikelen 2.52 tot en met 2.60 zijn zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing» niet werkbaar te vinden. De regering schat in dat deze bepaling in de praktijk niet zal leiden tot onduidelijkheid, maar de opmerking heeft wel aanleiding gegeven tot een precisering van de bepalingen die van overeenkomstige toepassing zijn.

Met betrekking tot het plaatsen van media-aanbod van regionale omroepen op NPO Start laat het Commissariaat weten moeite te hebben met het toezicht op dit artikel. In het artikel is onder andere geregeld dat de RPO zorgdraagt voor voldoende gebruiksrechten. Deze eis en het daarbij behorende toezicht moeten echter worden gelezen in het licht van de uitvoerbaarheid van deze taak voor de NPO.

Daarnaast vraagt het Commissariaat zich af wat de relevantie is van de zinsnede dat de RPO zijn media-aanbod tijdig aanlevert. Deze komt voort uit de definitie van een catch-up-kanaal dat voorschrijft dat media-aanbod tijdens of kort na verspreiding ter beschikking wordt gesteld.

Verder vraagt het Commissariaat om een nadere definitie van een groot sportevenement. Hiertoe is in de wet opgenomen dat deze bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Daarnaast stelt het Commissariaat dat artikel 2.98, waarin wordt geregeld dat er geen reclame voor alcoholhoudende dranken mag worden gemaakt tussen 6.00 uur en 21.00 moet worden aangepast in verband met het verbod op lineaire reclame tot 20.00 uur. Dit onderdeel is na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zodanig bijgesteld, dat deze opmerkingen niet langer van toepassing zijn.

Met betrekking tot de toevoeging aan artikel 2.142a waarin staat dat de inrichting van omroeporganisaties sober, evenwichtig en doelmatig dient te zijn, merkt het Commissariaat op deze bepaling niet handhaafbaar te vinden zolang dit niet nader is uitgewerkt. Het artikel voorziet al in de mogelijkheid tot nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur.

11. Regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft een lichte stijging van de regeldruk voor de landelijke publieke omroepen tot gevolg. Deze stijging wordt veroorzaakt door twee nieuwe rapportageverplichtingen: de rapportage waarin de omroepen aantonen hoe zij maatschappelijk geworteld zijn, en de rapportage waarin de omroepen aantonen hoe het geproduceerde media-aanbod de missie en identiteit van de omroepen weerspiegelt. Aan de hand van het standaardkostenmodel zijn de kosten per omroep te ramen op 1.125 euro per omroep per jaar.

Ook voor de NPO bevat dit wetsvoorstel een uitbreiding van een verslagverplichting. De NPO zal in zijn terugblik ook moeten verantwoorden over de doelmatigheid van de naleving van de prestatieafspraken. Tegelijkertijd vervalt in dit wetsvoorstel de verplichting voor de

NPO om zijn opmerkingen over de jaarrekeningen van de omroepen aan het Commissariaat te sturen. De schatting is dat de regeldruk voor de NPO per saldo niet zal stijgen.

Naast de nieuwe taken, heeft de wijziging van een aantal andere bepalingen tot gevolg dat de NPO en de omroepen hun bedrijfsvoering eenmalig zullen moeten aanpassen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het verhogen van de ledenbijdrage en de verdeling van de garantiebudgetten. De inschatting is dat dit niet zal leiden tot een significante toename van de kosten bij deze organisaties.

Het wetsvoorstel is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. Het college constateert in algemene zin dat nut en noodzaak van de voorgestelde maatregelen worden onderbouwd. Het college heeft daarnaast een aantal adviezen geformuleerd. De adviezen worden hieronder besproken.

Ten eerste adviseert het college nader toe te lichten wat de vervolgstappen zullen zijn van de maatregelen uit de Visiebrief die niet in dit wetsvoorstel worden uitgewerkt. Hiertoe is in de memorie van toelichting een verwijzing opgenomen naar de mediabegrotingsbrief 2020 waarin het zogenoemde «spoorboekje» met juist die informatie is te vinden.

Vervolgens adviseert het college om in de door de Minister aan de Tweede Kamer toegezegde beleidsdoorlichting te bezien waar (rapportage)verplichtingen binnen het omroepbestel vereenvoudigd kunnen worden. De regering begrijpt de zorg van het college, maar merkt hierover op dat in het wetsvoorstel al een aantal maatregelen is genomen om de verplichtingen voor de NPO te vereenvoudigen. Verder betreft het hier een voortdurende punt van aandacht bij het ontwikkelen van beleid.

Ook vraagt het college om nadere informatie over het verwachte tijdpad voor het volledig reclamevrij maken van de publieke omroep. De voorstellen van de regering zijn een eerste stap in de richting van een reclamevrije publieke omroep. Op welk moment een volledig reclamevrije publieke omroep kan worden gerealiseerd, is echter nog niet aan te geven.

Daarnaast adviseert het college te verduidelijken wat wordt verstaan onder een groot sportevenement. Dit onderdeel is na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zodanig bijgesteld, dat deze opmerking niet langer van toepassing is.

Tot slot constateert het adviescollege dat de gevolgen voor de regeldruk summier in beeld zijn gebracht. Naar aanleiding van dit advies is de regeldrukparagraaf uitgebreid.

Artikelsgewijs deel

Artikel I, onder A (artikel 2.1, eerste lid)

Gemarkeerd wordt dat journalistiek behoort tot de publieke media-opdracht. Ook onderzoeksjournalistiek valt hieronder.

Artikel I, onder B en CC (artikelen 2.3 en 7.11)

Op grond van artikel 2.3, tweede lid, Mediawet 2008 stelt de NPO een gedragscode op ter bevordering van goed bestuur en integriteit bij de NPO en de landelijke publieke media-instellingen. Deze code bevat nu ingevolge artikel 2.3, derde lid, onder f, eigen regels voor toezicht en

naleving. De NPO heeft op grond hiervan de CIPO in het leven geroepen. De voorgestelde aanpassing van de artikelen 2.3 en 7.11 Mediawet 2008 strekt ertoe dat voortaan het Commissariaat is belast met het nalevings-toezicht op de gedragscode.

Artikel I, onder C (artikel 2.7)

Zie hiervoor paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onder D (artikel 2.11a)

Zie hiervoor paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onder E (artikel 2.14)

Artikel 2.14 heeft betrekking op het adviesrecht van het college van omroepen. Artikel 2.14 Mediawet 2008 voorziet al in een voorafgaand adviesrecht voor het college bij verschillende belangrijke handelingen van de raad van bestuur, zoals het besluit tot vaststelling van het concessiebe-leidsplan (artikel 2.10, tweede lid, onder e), het aangaan van de prestatie-overeenkomst (artikel 2.10, tweede lid, onder f) en het besluit tot vaststelling van de begroting (artikel 2.10, tweede lid, onder g). Steeds geldt dat de raad van bestuur over een voorgenomen besluit of overeen-komst advies vraagt aan het college. De raad van bestuur kan een voorgenomen besluit of overeenkomst alleen ongewijzigd handhaven in weerwil van dat advies, indien de raad van toezicht daarmee instemt.

Ter versterking van het adviesrecht van het college wordt artikel 2.14 Mediawet 2008 door dit wetsvoorstel op een aantal inhoudelijke punten gewijzigd. In het eerste lid wordt het adviesrecht van het college uitge-breed naar de besluiten van de raad van bestuur tot vaststelling van de jaarplannen, de plannen waarin – in het kader van de regeling voor de coördinatie en ordening van het media-aanbod, bedoeld in artikel 2.10, tweede lid, onder c, Mediawet 2008 – de jaarlijkse programmeerstrategie van de NPO wordt vastgelegd. Ten tweede wordt in het derde lid voor de raad van bestuur een hoorplicht opgenomen. Indien de raad van bestuur een voornemen tot het aangaan van de prestatieovereenkomst of tot het vaststellen van het concessiebe-leidsplan ongewijzigd wil handhaven in afwijking van het advies van het college, hoort hij het college daarover. In het nieuwe vijfde lid is eenzelfde verplichting opgenomen voor de raad van toezicht voor het besluit over instemming met een door de raad van bestuur voorgelegd concessiebe-leidsplan of voorgelegde prestatieover-eenkomst. Van belang is dat de verplichting steeds ziet op het geven van de gelegenheid aan het college om te worden gehoord. Indien het college van die gelegenheid geen gebruik maakt, staat dat er niet aan in de weg dat de raad van bestuur een besluit of overeenkomst ter instemming aan de raad van toezicht voorlegt, noch dat de raad van toezicht over instemming besluit. Bij andere besluiten en overeenkomsten die onder het adviesrecht vallen is geen sprake van een verplichting, maar van een mogelijkheid om het college te horen. In de wettekst is die mogelijkheid uitdrukkelijk benoemd. Ten derde is voor de raad van bestuur de verplichting opgenomen om – als hij een besluit of overeenkomst ter instemming aan de raad van toezicht voorlegt – te motiveren waarom hij het besluit of de overeenkomst niet heeft aangepast naar aanleiding van het advies van het college. Dit is bedoeld om te verzekeren dat de raad van bestuur transparant is in zijn afwegingen richting de raad van toezicht en om ervoor te zorgen dat de raad van toezicht goed geïnformeerd kan besluiten over de instemming.

Ook is in artikel 2.14 een aantal kleinere aanpassingen gedaan van overwegend technische aard. Ten eerste is voor de leesbaarheid in het eerste lid een opsomming opgenomen, waarbij het aangaan van de prestatieovereenkomst – om consequent te zijn – in één onderdeel is geplaatst met het aangaan van een overeenkomst als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de wet. Daarnaast wordt waar in de tekst eerder van «het geven van een mening» sprake was, nu gesproken van «het geven van advies». Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. De term «advies» doet echter beter recht aan de rol van het college van omroepen en sluit bovendien aan bij interne adviesverplichtingen in andere wetgeving, zoals de Wet op de ondernemingsraden. Omdat de voornoemde wijzigingen het noodzakelijk maakten elk lid van artikel 2.14 Mediawet 2008 aan te passen, wordt het artikel opnieuw vastgesteld.

Artikel I, onder F en G (artikelen 2.24 en 2.24a)

Zie hiervoor paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onder H (artikel 2.25)

De ledeneisen worden naar beneden bijgesteld voor (1) «stand alone»-omroepverenigingen, (2) samenwerkingsomroepen en (3) omroepen met een voorlopige erkenning wanneer zij «blijvend» toetreden tot het publieke bestel. Voor (1) en (2) wordt de nieuwe ledeneis 100.000 (is nu 150.000). Voor (3) wordt de ledeneis 50.000 (is nu 150.000).

Artikel I, onder I en J (artikelen 2.30 en 2.34)

(artikel 2.30) Op grond van artikel 2.30, eerste lid, Mediawet 2008 bevat de aanvraag voor een erkenning of voorlopige erkenning onder meer een beleidsplan. Artikel 2.30, tweede lid, geeft voorschriften voor de inhoud van het beleidsplan. Daaraan wordt toegevoegd dat de omroeporganisatie of omroepvereniging met voorlopige erkenning in het beleidsplan aangeeft waaruit haar maatschappelijke binding, dus de binding in de samenleving met haar missie en identiteit, blijkt anders dan uit het aantal leden.

(artikel 2.34) Op grond van artikel 2.34, tweede lid, Mediawet 2008 dient het media-aanbod van een omroeporganisatie de identiteit en missie van die organisatie te weerspiegelen. Aan deze bestaande verplichting wordt toegevoegd dat de organisatie hierover jaarlijks rapporteert in haar bestuursverslag.

Het gaat dus om twee informatieverplichtingen in verband met de missie en identiteit. Eén vooraf, vijfjaarlijks in het beleidsplan, meer specifiek over de maatschappelijke binding, en één achteraf, jaarlijks in het bestuursverslag, meer specifiek in relatie tot het media-aanbod.

Artikelen I, onder K en BB (artikelen 2.50 en 6.13) en II (artikel 3.7 Telecommunicatiewet)

(artikel 2.50) Voorgesteld wordt het artikel opnieuw vast te stellen. De inhoudelijke wijziging is dat het aantal algemene televisieprogrammakanalen dat de landelijke publieke omroep dient te verzorgen wordt teruggebracht van ten minste drie naar ten minste twee. Een voorgenomen wijziging van het aantal hier bedoelde kanalen stemt de NPO wat betreft de vergunning- en frequentietechnische aspecten af met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Daarnaast is met het oog op de duidelijkheid van het artikel het verplichte catch-up kanaal ondergebracht in een apart onderdeel.

(artikel 6.13) Als onderdeel van de zogenoemde «must carry»-verplichting bevat het standaardprogrammapakket, voor zover het televisieprogrammakanalen betreft, op dit moment drie algemene televisieprogrammakanalen van de landelijke publieke mediadienst. Deze «must carry»-verplichting is in lijn met de huidige wettelijke verplichting tot het verzorgen van ten minste drie algemene televisieprogrammakanalen in artikel 2.50 Mediawet 2008. Zoals hiervoor is uiteengezet wordt die verplichting teruggebracht naar ten minste twee algemene televisieprogrammakanalen. Dat wordt niet zonder meer doorgetrokken in de «must carry»-bepaling. De keuze is gemaakt om de «must carry» op het niveau van drie algemene televisieprogrammakanalen te houden, voor de situatie dat die drie kanalen ook daadwerkelijk door de landelijke publieke mediadienst worden verzorgd. Wanneer de landelijke publieke omroep het derde algemene televisieprogrammakanal niet meer zou aanbieden, beperkt de «must carry» zich tot twee algemene televisieprogrammakanalen, dat wil zeggen het aantal algemene televisieprogrammakanalen dat de landelijke publieke mediadienst op grond van het voorgestelde artikel 2.50 Mediawet 2008 verplicht zal zijn ten minste te verzorgen.

(artikel 3.7 Telecommunicatiewet) Artikel 3.7 Telecommunicatiewet betreft het verlenen van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte op het terrein van de publieke mediadienst. Artikel 3.7, eerste lid, onder a, Telecommunicatiewet betreft meer precies vergunningverlening voor de algemene televisieprogrammakanalen van de landelijke publieke mediadienst. In die bepaling wordt nu verwezen naar artikel 2.50 Mediawet 2008. Voor dit wetsvoorstel is de keuze gemaakt om de vergunningverlening aan te laten sluiten bij de hiervoor beschreven aanpassing van de «must carry». Voorgesteld wordt artikel 3.7, eerste lid, onder a, Telecommunicatiewet in die zin aan te passen.

Artikel I, onder L en AA (artikelen 2.58 en 2.171)

(artikel 2.58) De NPO zendt het Commissariaat en de Minister jaarlijks een zogenoemde terugblik. Deze bevat een weergave van de uitvoering van de publieke mediaopdracht door de NPO en de landelijke publieke media-instellingen. Onderdeel van de terugblik is een rapportage over de realisering van de doelstellingen in de prestatieovereenkomst. *(artikel 2.58, onder c, Mediawet 2008)*. Voorgesteld wordt dat die rapportage ook zal gaan over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de realisering van die doelstellingen. Op die manier geeft de terugblik voortaan niet alleen beleidsmatig maar ook financieel een beeld van het functioneren van de landelijke publieke omroep. De terugblik wordt daarmee een integraal verantwoordingsdocument. Verder wordt de datum waarop de terugblik moet worden verzonden door de NPO een maand naar achteren verschoven. Zo komen terugblik (1 juni) en jaarrekening (1 juli, zie artikel 2.171, derde lid) dichterbij elkaar in de tijd.

(artikel 2.171) In samenhang met de hiervoor beschreven toevoeging aan artikel 2.58 Mediawet 2008 wordt voorgesteld de huidige verplichting van de raad van bestuur te schrappen om jaarlijks een brief met opmerkingen over de jaarrekeningen van de landelijke publieke media-instellingen aan het Commissariaat te sturen.

Artikel I, onder M (artikel 2.60h)

Het gaat bij deze wijzigingsbepaling om herstel van een kennelijke omissie.

(artikel 2.72) In het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 onder meer in verband met aanscherping van de nieuwdienstenprocedure, dat op 9 april 2019 is ingediend bij de Eerste Kamer, wordt een nieuw artikel 2.72 ingevoegd. De tekst van dat artikel luidt: «Het media-aanbod van de regionale publieke media-instellingen wordt uitsluitend verspreid via een aanbodkanaal als bedoeld in artikel 2.60l, tweede lid, onder b en c, waarvoor Onze Minister instemming heeft verleend als bedoeld in artikel 2.60m, derde lid.» Het artikel expliciteert dat het media-aanbod dat door de regionale publieke media-instellingen wordt gemaakt ter uitvoering van de publieke media-opdracht uitsluitend wordt verspreid via aanbodkanalen waarvoor de Minister instemming heeft verleend. Dat wetsvoorstel bevat een parallelle bepaling (artikel 2.51) voor het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst. Toevoeging van de bepalingen is voorgesteld om buiten iedere twijfel te stellen dat het Commissariaat ter zake kan handhaven.

In dit wetsvoorstel wordt de bepaling op drie punten aangepast. In de eerste plaats wordt een uitzondering opgenomen voor experimenten van beperkte omvang of duur.

Deze uitzondering is voor de landelijke publieke media-instellingen al geregeld in het voorgestelde artikel 2.51, tweede lid. Voor de regionale publieke media-instellingen ontbreekt die uitzondering bij abuis. Verder wordt mogelijk gemaakt dat media-aanbod van regionale publieke media-instellingen wordt geplaatst op aanbodkanalen van de landelijke publieke mediadienst. Daarmee krijgt dat aanbod een landelijk bereik. Ten slotte wordt ruimte gelaten voor de toepassing van artikel 2.71 Mediawet 2008.

(artikel 2.73) Vervolgens regelt het voorgestelde artikel 2.73 dat de raad van bestuur van de NPO de bevoegdheid heeft om het media-aanbod van de regionale publieke media-instellingen te plaatsen op een landelijk aanbodkanaal. Dat media-aanbod moet daarvoor uiteraard wel door de regionale publieke media-instellingen beschikbaar zijn gesteld. De coördinatie- en plaatsingsbevoegdheden die de raad van bestuur heeft voor media-aanbod van landelijke publieke media-instellingen zijn zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing voor de plaatsing van het regionale media-aanbod. In dit wetsvoorstel zijn bijzondere regels over reclame- en telewinkelboodschappen voor de landelijk publieke mediadienst opgenomen. Het derde lid van het voorgestelde artikel 2.73 regelt dat die bijzondere voorschriften ook gelden voor aanbod van een regionale publieke media-instelling wanneer dat wordt geplaatst op een aanbodkanaal van de landelijke publieke mediadienst.

(artikel 2.74) Er komt een bijzondere bepaling voor de plaatsing van regionale televisieprogramma's op het catch-up kanaal van de landelijke publieke mediadienst. Dit catch-up kanaal, dat behoort tot de aanbodkanalen die de landelijke publieke mediadienst verplicht is te verzorgen, op grond van artikel 2.50 Mediawet 2008, wordt uitdrukkelijk mede bestemd voor de catch-up van televisieprogramma's van de regionale publieke media-instellingen. Ook hier geldt, net als bij artikel 2.72, dat die programma's zo een landelijk bereik krijgen. In dit kader volgt rechtstreeks uit de wet dat de raad van bestuur de televisieprogramma's plaatst. Daarvoor is wel nodig dat de regionale publieke media-instelling de programma's aanbiedt met voldoende gebruiksrechten, conform de technische specificaties van de NPO, en in overeenstemming met de regels voor reclame- en telewinkelboodschappen die gelden voor de landelijke publieke mediadienst. Gelet op de definitie van catch-up, namelijk afname als mediadienst op aanvraag van media-aanbod

gedurende een beperkte periode die begint tijdens of kort na de verspreiding van dat media-aanbod op een programmakanaal, zullen de televisieprogramma's ook tijdig moeten worden aangeleverd door de regionale publieke media-instelling. De plaatsingsverplichting betekent dat de coördinatie- en plaatsingsbevoegdheden van de NPO voor de landelijke aanbodkanalen, die zijn geregeld in afdeling 2.2.5, voor deze specifieke situatie buiten toepassing blijven. De enige uitzondering daarop is de informatieverplichting van artikel 2.59, eerste lid, Mediawet 2008.

Artikel I, onder P tot en met R en DD (artikelen 2.95, 2.96, 2.98 en 9.14e)

Deze artikelen bevatten de aanpassingen die nodig zijn ter uitvoering van de reclamemaatregelen.

(artikel 2.95) De delegatiegrondslag voor het vaststellen (in het Mediabesluit 2008) van het maximumpercentage reclame-aanbod als onderdeel van de totale duur van het programma-aanbod op een programmakanaal, wordt aangepast, om buiten twijfel te stellen dat dit percentage voor landelijke, regionale of lokale publieke mediadiensten kan verschillen. De wijziging is nodig omdat de voorgestelde halvering van het maximumpercentage alleen betrekking heeft op de landelijke publieke mediadienst. Het nieuwe (gehalveerde) maximumpercentage, vijf procent, wordt vastgelegd in het Mediabesluit 2008.

(artikel 2.96) Aan het artikel wordt een lid toegevoegd dat bepaalt dat reclame- of telewinkellooschappen niet zijn toegestaan rond televisieprogramma-aanbod van de landelijke publieke mediadienst dat in het bijzonder is bestemd voor kinderen jonger dan twaalf jaar.

(artikel 2.98) Door het opnemen van een uitzondering op artikel 2.98 Mediawet 2008 worden reclame- of telewinkellooschappen in het on demand video-aanbod van de landelijke publieke mediadienst niet langer toegestaan. De voorgestelde wettekst benoemt «media-aanbod met beeldinhoud, al dan niet met geluidsinhoud», omdat artikel 2.98 ook gaat over «on demand»-radio en de reclamebeperking daar niet op ziet.

(artikel 9.14e) Een overgangsbepaling is nodig voor de stapsgewijze vermindering van het maximumpercentage reclame-aanbod op de televisieprogrammakanalen van de landelijke publieke mediadienst in de erkenningperiode 2022–2026. Voor deze kanalen en voor deze periode geldt dat het maximumpercentage *bij of krachtens* algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld, in plaats van uitsluitend *bij* algemene maatregel van bestuur. Voor de jaren 2022, 2023, 2024 en 2025 zal in het Mediabesluit 2008 als maximumpercentage respectievelijk worden opgenomen: negen procent, acht procent, zeven procent en zes procent. Aanvullend wordt daar geregeld dat bij de jaarlijkse stap door de Minister van OCW binnen een bandbreedte van één procent hoger of lager rekening kan worden gehouden met de actuele situatie rond de financiering van de landelijke publieke mediadienst. Daarbij valt te denken aan de ontwikkeling van de reclame-inkomsten, de benodigde financiering van het wettelijk gegarandeerde minimumbudget van de landelijke publieke omroep en het aanvullen van de Algemene Mediareserve, met inachtneming van de verwachte opgaven voor het komende jaar. Voor de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 9.14e geldt een voorhangprocedure.

Artikel I, onder S en T (artikelen 2.116 en 2.121)

(artikel 2.116) Het voorstel is om het aandeel budget voor onafhankelijke producties in het totale budget, bedoeld in artikel 2.116, eerste lid, Mediawet 2008 te verhogen naar vijftientig procent. Artikel 2.116, eerste lid, bevat een grondslag voor het vaststellen van het percentage bij algemene maatregel van bestuur, binnen een bandbreedte van tien tot en met twintig procent. Het huidige percentage is in artikel 14b Mediabesluit bepaald op zestieneneenhalf procent. Het voorstel wordt geëffectueerd door de bandbreedte uit artikel 2.116, eerste lid, te verbreden naar minimaal tien procent en ten hoogste vijftientig procent, en door, via een wijziging van artikel 14b Mediabesluit 2008, het percentage te verhogen naar vijftientig procent.

(artikel 2.121) De aanpassing van artikel 2.121 regelt dat het hogere percentage zoals hiervoor beschreven wordt berekend over een groter totaalbudget. Het budget dat hoort bij media-aanbod dat betrekking heeft op sport en spel (artikel 2.121, onder b en c, Mediawet 2008) blijft voortaan voor de vaststelling van het totaalbudget met het oog op de berekening van het aandeel voor onafhankelijke producties niet meer buiten beschouwing.

Artikel I, onder U (artikel 2.142a)

Voor NPO, RPO en landelijke en regionale publieke media-instellingen wordt de verplichting voorgesteld om hun bestuurlijke organisatie sober, doelmatig en evenwichtig in te richten. Opname van deze verplichting in artikel 2.142a heeft als gevolg dat voldoen aan de verplichting een vereiste is voor het verkrijgen van een (voorlopige) erkenning door een omroeporganisatie. Zie artikel 2.32, eerste lid, in samenhang met de artikelen 2.25, eerste lid, onder d, en 2.26, eerste lid, onder g, Mediawet 2008. Hierbij wordt opgemerkt dat artikel 2.142a Mediawet 2008 onder het toezicht van het Commissariaat valt. Aan artikel 2.142a wordt ook een lid toegevoegd dat de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur nader te omschrijven wanneer sprake is van een sobere, doelmatige en evenwichtige inrichting.

Artikel I, onder V (artikel 2.144, eerste lid)

Het eerste lid van artikel 2.144 Mediawet 2008 bepaalt de minimale hoogte van de rijksmediabijdrage. Dit bedrag wordt sinds 1999 (thans op grond van artikel 2.144, tweede lid), jaarlijks bijgesteld overeenkomstig de huishoudensindex en de consumentenprijsindex. Door het inmiddels grote aantal jaarlijkse bijstellingen geeft het in de wet opgenomen minimumbedrag geen juiste indruk meer van de hoogte van de rijksmediabijdrage. Met dit wetsvoorstel wordt het artikellid daarom opnieuw vastgesteld en de minimale hoogte van de rijksmediabijdrage geactualiseerd. Het opgenomen bedrag is de stand van de minimale rijksmediabijdrage in 2019. De structurele verhoging van de rijksmediabijdrage met 40 miljoen euro maakt deel uit van dit bedrag.

Artikel I, onder W (artikel 2.150a)

Het nieuw voorgestelde artikel maakt duidelijk dat de Minister de door hem vastgestelde budgetten, bedoeld in artikel 2.149, eerste lid, in de loop van een jaar kan verhogen, indien dat noodzakelijk is in verband met een tussentijdse verhoging van het minimumbudget, voortvloeiend uit artikel 2.148a. Artikel 2.148a, tweede lid, bepaalt dat het minimumbudget voor het eerste jaar van een erkenningperiode gelijk is aan het budget dat in dat jaar door de Minister voor de landelijke publieke mediadienst

beschikbaar wordt gesteld. Voor de daaropvolgende jaren wordt dit minimumbedrag bijgesteld overeenkomstig (i) de huishoudensindex en (ii) de consumentenprijsindex. Op dit moment is onduidelijk of deze verplichte bijstelling van het budget ook in de loop van een jaar kan plaatsvinden. In de huidige bekostigingssystematiek wordt een geraamde budgetverhoging daarom meegenomen bij de vaststelling van het budget in het jaar dat voorafgaat aan het desbetreffende bekostigingsjaar. De mogelijkheid om tussentijds bij te stellen is wenselijk, omdat het Ministerie van OCW pas in de loop van het bekostigingsjaar een consumentenprijsindexvergoeding van het Ministerie van Financiën ontvangt (de huishoudensindex wordt eerder vastgesteld; daar doet zich het probleem niet voor). Die vergoeding is op een latere raming gebaseerd en kan daardoor afwijken van het indexeringsbedrag dat is verdisconteerd in het vastgestelde budget. Deze systematiek staat op gespannen voet met de Comptabiliteitswet 2016 (onder andere artikel 2.3) en de Regeling financieel beheer van het Rijk (onder andere artikel 13, derde lid). Omdat het budget vóór 1 december inclusief een geraamde consumentenprijsindex wordt vastgesteld, wijkt het bekostigingsbedrag namelijk af van de Rijksbegroting, waarop geen indexering is toegepast. Artikel 2.150a expliciteert daarom dat het mogelijk is een verhoging van het minimum-budget ook in de loop van een bekostigingsjaar te verwerken in het door de Minister vastgestelde budget voor de landelijke publieke mediadienst. Uiteraard laat zulks onverlet dat de Minister het budget ook onverplicht in de loop van een jaar kan verhogen.

Artikel I, onder X en Y (artikelen 2.152 en 2.152a)

(artikel 2.152) Er wordt een nieuwe budgetverdeling tussen de omroeporganisaties voorgesteld. Deze budgetverdeling wordt bepaald aan de hand van de verhouding 3: 2: 1, waarbij het soort organisatie waarvan op 1 januari 2016 («de foto») sprake was, bepalend is voor het verhoudingsgetal dat aan een organisatie wordt toegekend. Het verhoudingsgetal 3 geldt voor een organisatie die op 1 januari 2016 een samenwerkingsomroep was,¹⁴ 2 voor een organisatie die op dat moment een zogenoemde «stand alone»-omroepvereniging was, en 1 voor een omroepvereniging die op dat moment een voorlopige erkenning had (ook wel aspirant-omroep genoemd). Voor deze systematiek is gekozen omdat omroeporganisaties aan herschikking onderhevig zijn. Dat betekent dat een omroeporganisatie die in een bepaalde erkenningperiode een samenwerkingsomroep is, in een volgende erkenningperiode, door fusie, een «stand alone»-omroepvereniging kan zijn geworden. Het zou niet juist zijn dat dit tot een lager budgetaandeel zou leiden. De gekozen systematiek werkt zo dat verdere samenwerking leidt tot een hoger budgetaandeel. Zo krijgt een omroeporganisatie die op 1 januari 2016 een «stand alone»-omroepvereniging was, bij samenwerking met een aspirant-omroep die definitief toetreedt tot het bestel, voor de desbetreffende nieuwe erkenningperiode een aandeel dat bestaat uit de optelsom van de aandelen van elk van de samenstellende organisaties. Voor de situatie van definitieve toetreding tot het bestel voor toekomstige aspirant-omroepen regelt het voorgestelde vierde lid dat ook zij – in aanvulling op de «foto» – een budgetaandeel van 1 krijgen.

(artikel 2.152a, eerste lid) Het budgetpercentage voor aspirant-omroepen blijft ongewijzigd vijftien procent van het budget van een «stand alone»-omroepvereniging. Voor de vraag of sprake is van een «stand alone»-

¹⁴ Daarbij wordt een omroepvereniging die op 1 januari 2016 bestond uit twee of meer omroepverenigingen die voor de daaraan voorafgaande erkenningperiode nog afzonderlijk een erkenning hadden, met een samenwerkingsomroep gelijkgesteld.

omroep wordt aangesloten bij de «foto» die hiervoor is beschreven, ook hier om ongewenste herschikkingseffecten te voorkomen.

Artikel I, onder Z (artikel 2.154)

Het gaat hier om een zuiver technische verbetering.

Artikel I, onder CC (artikel 7.11)

Voorgesteld wordt dat het Commissariaat toezicht gaat houden op de naleving van artikel 2.17 Mediawet 2008, dat voorschriften bevat over het bestuursverslag van de NPO. Artikel 2.17 Mediawet 2008 blijft hierbij ongewijzigd. Wat verandert is dat het artikel voortaan niet meer is uitgezonderd in artikel 7.11, eerste lid, onder a, Mediawet 2008. Uit de systematiek van dat artikel volgt dan dat het Commissariaat met de bestuursrechtelijke handhaving (ook) van artikel 2.17 is belast.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob